Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 6 september 2013 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran i syfte att hindra kärnvapenspridning — Frysning av tillgångar — Motiveringsskyldighet — Rätten till försvar — Rätt till ett effektivt domstolsskydd”

I mål T-24/11,

Bank Refah Kargaran, Teheran (Iran), företrädd av advokaten J.-M. Thouvenin,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop och R. Liudvinaviciute-Cordeiro, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av F. Erlbacher och M. Konstantinidis, därefter av A. Bordes och M. Konstantinidis, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående talan om i) fastställelse av att rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39) inte är tillämpligt på sökanden, ii) ogiltigförklaring av rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1), av rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning nr 961/2010 (EUT L 88, s. 1), och av rådets förordning (EU) nr 1263/2012 av den 21 december 2012 om ändring av förordning nr 267/2012 (EUT L 356, s. 34), samt samtliga framtida förordningar som kompletterar eller ersätter dessa förordningar, till dess att slutlig dom i målet meddelas, i den del dessa rättsakter berör sökanden, iii) ogiltigförklaring av rådets beslut 2010/644/Gusp av den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 281, s. 81), av rådets beslut 2011/783/Gusp av den 1 december 2011 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 319, s. 71), av rådets genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011 av den 1 december 2011 om genomförande av förordning nr 961/2010 (EUT L 319, s. 11), och rådets beslut 2012/829/Gusp av den 21 december 2012 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 356, s. 71), samt samtliga framtida rättsakter som kompletterar eller ersätter dessa rättsakter, till dess att slutlig dom i målet meddelas, i den del dessa rättsakter berör sökanden, och iv) ogiltigförklaring av besluten i skrivelserna av den 28 oktober 2010 och av den 5 december 2011,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová (referent) samt domarna K. Jürimäe och M. van der Woude,

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 mars 2013,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Bank Refah Kargaran, är en iransk bank.

2 Det nu aktuella målet rör de restriktiva åtgärder som införts för att utöva påtryckningar mot Iran för att denna stat ska upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med att utveckla kärnvapenbärare (nedan kallad kärnvapenspridning).

3 Den 26 juli 2010 upptogs sökanden i förteckningen över enheter som stöder iransk kärnvapenspridning. Denna förteckning ingår i bilaga II till rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39).

4 Följaktligen upptogs sökanden i förteckningen i bilaga V till rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, s. 1), i enlighet med rådets genomförandeförordning (EU) nr 668/2010 av den 26 juli 2010 om genomförande av artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 (EUT L 195, s. 25). Detta ledde till att sökandens tillgångar och ekonomiska resurser frystes.

5 I beslut 2010/413 angav Europeiska unionens råd följande skäl avseende sökanden:

”[Sökanden] har tagit över Melli-bankens pågående verksamhet efter införandet av Europeiska unionens sanktioner mot den senare.”

6 Följande skäl angavs avseende sökanden i genomförandeförordning nr 668/2010:

”[Sökanden] har förmedlat pågående operationer för Bank Mellis räkning sedan denna bank blivit föremål för sanktioner som Europeiska unionen fastställt.”

7 Genom skrivelse av den 27 juli 2010 informerade rådet sökanden om att sökanden hade upptagits i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga V till förordning nr 423/2007.

8 Genom skrivelse av den 8 september 2010 begärde sökanden att rådet skulle ompröva beslutet att uppta sökanden i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga V till förordning nr 423/2007.

9 Beslutet att uppta sökanden i bilaga II till beslut 2010/413 vidhölls genom rådets beslut 2010/644/Gusp av den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 281, s. 81).

10 Förordning nr 423/2007 upphävdes genom rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 281, s. 1). Rådet upptog sökanden i bilaga VIII till sistnämnda förordning. Följaktligen frystes sökandens tillgångar och ekonomiska resurser i enlighet med artikel 16.2 i nämnda förordning.

11 Skälen i förordning nr 961/2010 är desamma som i beslut 2010/413.

12 Genom skrivelse av den 28 oktober 2010 besvarade rådet sökandens skrivelse av den 8 september 2010. Rådet uppgav sig då ha omprövat sitt beslut men funnit att sökandens begäran om att bli struken från förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga VIII till förordning nr 961/2010 skulle avslås. Rådet preciserade härvid att eftersom handlingarna inte innehöll några nya omständigheter som motiverade en ändring av rådets inställning, skulle sökanden även fortsättningsvis omfattas av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i nämnda rättsakter.

13 Genom skrivelse av den 12 januari 2011 begärde sökanden att rådet skulle redogöra för grunderna för de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden.

14 Genom skrivelse av den 22 februari 2011 besvarade rådet denna begäran och sände sökanden en kopia av ett förslag till beslut om restriktiva åtgärder som presenterats av en medlemsstat.

15 Den 29 juli 2011 sände sökanden en ny begäran till rådet om att bli struken från förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga VIII till förordning nr 961/2010. Sökanden hävdade härvid att de uppgifter som sänts den 22 februari 2011 inte var tillräckligt utförliga.

16 Beslutet att uppta sökanden i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga VIII till förordning nr 961/2010 påverkades inte av att rådets beslut 2011/783/Gusp av den 1 december 2011 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 319, s. 71) och rådets genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011 av den 1 december 2011 om genomförande av förordning nr 961/2010 (EUT L 319, s. 11) trädde i kraft.

17 Genom skrivelse av den 5 december 2011 informerade rådet sökanden om att vederbörande behållits i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga VIII till förordning nr 961/2010. Rådet preciserade att eftersom det inte fanns några uppgifter om nya omständigheter, var de skäl som anges i dessa texter fortfarande motiverade.

18 Genom skrivelse av den 13 januari 2012 framförde sökanden återigen sina synpunkter och begärde att rådet skulle redogöra för samtliga grunder för beslut 2011/783 och genomförandeförordning nr 1245/2011.

19 Rådet besvarade sökandens begäran genom skrivelse av den 21 februari 2012 jämte tre bilagor.

20 När förordning nr 961/2010 upphävdes genom rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 88, s. 1), upptog rådet sökanden i bilaga IX till sistnämnda förordning. Skälen är desamma som i beslut 2010/413. Följaktligen frystes sökandens tillgångar och ekonomiska resurser i enlighet med artikel 23.2 i nämnda förordning.

21 Beslutet att uppta sökanden i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga IX till förordning nr 267/2012 påverkades inte av att rådets beslut 2012/829/Gusp av den 21 december 2012 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 356, s. 71) och förordning (EU) nr 1263/2012 om ändring av förordning nr 267/2012 (EUT L 356, s. 34) trädde i kraft.

Förfarandet och parternas yrkanden

22 Sökanden har i ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 januari 2011 väckt förevarande talan.

23 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 3 maj 2011 ansökte Europeiska kommissionen om att få intervenera till stöd för rådet. Ordföranden på tribunalens fjärde avdelning biföll denna ansökan genom beslut av den 8 juli 2011.

24 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 16 februari 2012 justerade sökanden sina yrkanden och kompletterade sin argumentation med anledning av att beslut 2011/783 och genomförandeförordning nr 1245/2011 hade antagits.

25 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 31 maj 2012 justerade sökanden sina yrkanden och kompletterade sin argumentation med anledning av att förordning nr 267/2012 hade antagits.

26 Efter att ha hört parterna beslutade ordföranden på tribunalens fjärde avdelning den 26 februari 2013 att, i enlighet med artikel 50 i tribunalens rättegångsregler, förena förevarande mål och mål T-4/11 och T-5/11, Export Development Bank of Iran mot rådet, med avseende på det muntliga förfarandet.

27 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 12 mars 2013.

28 Vid förhandlingen justerade sökanden sina yrkanden och kompletterade sin argumentation med anledning av att beslut 2012/829 och förordning nr 1263/2012 hade antagits.

29 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

— fastställa att beslut 2010/413 inte är tillämpligt på sökanden,

— ogiltigförklara förordning nr 961/2010, förordning nr 267/2012 och förordning nr 1263/2012 samt samtliga framtida förordningar som kompletterar eller ersätter dessa förordningar, till dess slutlig dom i målet meddelas, i den del de berör sökanden,

— ogiltigförklara artikel 16.2 a och b i förordning nr 961/2010 samt artikel 23.2 a och b och 23.4 i förordning nr 267/2012, i den del dessa bestämmelser berör sökanden,

— ogiltigförklara beslut 2010/644, beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011, bilaga IX till förordning nr 267/2012 och beslut 2012/829 samt samtliga framtida rättsakter som kompletterar eller ersätter dessa rättsakter, i den del de berör sökanden, till dess slutlig dom i målet meddelas,

— ogiltigförklara besluten i skrivelserna av den 28 oktober 2010 och den 5 december 2011, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Rådet, som stöds av kommissionen, har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Upptagande till sakprövning

Huruvida yrkandet om ogiltigförklaring av framtida rättsakter kan tas upp till sakprövning

31 Vad gäller yrkandet som sökanden framställde under förhandlingen om ogiltigförklaring av samtliga framtida rättsakter som kompletterar eller ersätter de angripna rättsakterna, erinrar tribunalen om att en talan om ogiltigförklaring endast kan väckas mot en existerande rättsakt som går någon emot. Även om sökanden under vissa omständigheter (se punkt 49 nedan) får omformulera sina yrkanden så att de avser ogiltigförklaring av de rättsakter som under förfarandet har ersatt de rättsakter som inledningsvis angreps, kan detta inte anses tillåta kontroll i spekulerande syfte av hypotetiska och ännu inte antagna rättsakters rättsenlighet (se förstainstansrättens beslut av den 18 september 1996 i mål T-22/96, Langdon mot kommissionen, REG 1996, s. II-1009, punkt 16, och förstainstansrättens dom av den 12 december 2006 i mål T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet, REG 2006, s. II-4665, punkt 32).

32 Följaktligen avvisar tribunalen yrkandena om ogiltigförklaring av samtliga framtida rättsakter som kan komma att komplettera eller ersätta de angripna rättsakterna.

Huruvida sökandens andra och tredje yrkande kan tas upp till sakprövning

33 Genom sitt andra och tredje yrkande har sökanden yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara dels förordning nr 961/2010, förordning nr 267/2012 och förordning nr 1263/2012, dels artikel 16.2 a och b i förordning nr 961/2010 samt artikel 23.2 a och b och 23.4 i förordning nr 267/2012, i den del dessa rättsakter och bestämmelser berör sökanden.

34 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer på de villkor som anges i första och andra styckena i denna bestämmelse väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

35 Vad för det första gäller talan om ogiltigförklaring av förordning nr 961/2012 och förordning nr 267/2012 i den del de berör sökanden, gör tribunalen följande bedömning. Det följer av rättpraxis att dessa förordningar kan betraktas både som rättsakter med allmän giltighet – då de innehåller ett förbud för en grupp personer som anges på ett allmänt och abstrakt sätt mot att bland annat ställa penningmedel och ekonomiska resurser till förfogande för personer och enheter vars namn återfinns i förteckningarna i bilagorna – och som en rad individuella beslut i förhållande till dessa personer och enheter (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, REG 2008, s. I-6351, punkterna 241–244). När det gäller rättsakter som har antagits på grundval av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såsom är fallet med förordning nr 961/2010 och förordning nr 267/2012, är möjligheten att väcka talan vid unionsdomstolen i enlighet med artiklarna 275 andra stycket FEUF och 263 fjärde stycket FEUF beroende av rättsakternas individuella karaktär.

36 Härav följer att sökanden, som återfinns i bilaga VIII till förordning nr 961/2010 och i bilaga IX till förordning nr 267/2012, kan yrka att dessa två förordningar ska ogiltigförklaras i den del de berör sökanden.

37 För det andra konstaterar tribunalen att vad gäller yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 16.2 a och b i förordning nr 961/2010 samt artikel 23.2 a och b och 23.4 i förordning nr 267/2012, i den del dessa bestämmelser berör sökanden, ska det inte tolkas som en invändning om dessa bestämmelsers rättstridighet. Sökanden har nämligen inte begränsat sig till att göra gällande deras rättstridighet, utan uttryckligen yrkat att de ska ogiltigförklaras.

38 Avseende samma yrkande påpekas vidare att ingen av de tre hypoteser som anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF (se punkt 34 ovan) är aktuell i förevarande mål.

39 Dessa bestämmelser riktar sig inte till sökanden.

40 Vidare berörs visserligen sökanden direkt och personligen av de aktuella förordningarna, eftersom sökanden är upptagen med namn i de bilagor som anger de personer och enheter som omfattas av de restriktiva åtgärderna. Så är emellertid inte fallet för de bestämmelser som sökanden specifikt yrkat ska ogiltigförklaras, vilka är tillämpliga på en grupp personer som anges på ett allmänt och abstrakt sätt, det vill säga antingen den grupp personer och enheter som anges i artikel 16.2 i förordning 961/2010 och i artikel 23.2 och 23.4 i förordning 267/2012, eller samtliga ekonomiska aktörer som kan ha affärsmässiga förbindelser med dessa enheter eller med Iran. Dessa bestämmelser har följaktligen en allmän karaktär avseende sökanden.

41 Slutligen konstateras att dessa bestämmelser – utan att det därvid är nödvändigt att avgöra huruvida de utgör regleringsakter i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF – medför genomförandeåtgärder. För att de däri föreskrivna restriktiva åtgärderna ska vara tillämpliga på vissa enskilda, måste dessa nämligen vara upptagna eller ha bibehållits i förteckningen i bilagan till dessa förordningar, såsom följer av artikel 36.2 i förordning nr 961/2010 vad gäller de åtgärder som föreskrivs i artikel 16.2 i samma förordning, och av artikel 46.2 i förordning nr 267/2012 vad gäller de åtgärder som föreskrivs i artikel 23.2 i samma förordning. I förevarande mål har sådana genomförandeåtgärder antagits avseende sökanden i form av olika rättsakter, genom vilka sökanden tagits upp eller efter omprövning bibehållits i förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010 och i bilaga IX till förordning nr 267/2012.

42 Sökandens yrkande om ogiltigförklaring av artikel 16.2 a och b i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 och 23.4 i förordning nr 267/2012 kan således inte tas upp till sakprövning.

43 Denna bedömning påverkas inte av att sökanden har angett att de aktuella bestämmelserna endast angrips i den del de berör sökanden. Den omständigheten att de har tillämpats på sökanden förändrar nämligen inte bestämmelsernas rättsliga karaktär av allmän giltighet.

44 Vad för det tredje gäller förordning nr 1263/2012 anger tribunalen följande. Genom denna förordning infördes ytterligare restriktiva åtgärder mot Iran i förordning nr 267/2012, utan att bilaga IX till den senare emellertid ändrades och utan att rådet har omprövat denna bilaga. Även om de ytterligare åtgärderna kan påverka sökanden i ännu större utsträckning genom att vederbörande är upptagen i förteckningen över de personer och enheter som omfattas av de restriktiva åtgärderna, har åtgärderna likväl en allmän karaktär, precis som artikel 16.2 a och b i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 a och b och 23.4 i förordning nr 267/2012. Således avvisar tribunalen även sökandens yrkande om att förordning nr 1263/2012 ska ogiltigförklaras.

45 Härav följer att sökandens andra yrkande, i den del det avser förordning nr 1263/2012, och tredje yrkande inte kan tas upp till sakprövning.

Sökandens justering av yrkandena

46 Såsom framgår av punkterna 9, 10 och 20 ovan har förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413, efter att talan väcktes, ersatts av en ny förteckning, som stadfästs i beslut 2010/644, och förordning nr 423/2007, i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 668/2010, har upphävts och ersatts av förordning nr 961/2010, vilken i sin tur ersatts och upphävts av förordning nr 267/2012. Rådet har dessutom i skälen till beslut 2011/783 och till genomförandeförordning nr 1245/2011 uttryckligen uppgett sig ha gjort en fullständig omprövning av förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413 och bilaga VIII till förordning nr 961/2010, varvid rådet kommit till slutsatsen att de personer, enheter och organ som uppräknas i dessa rättsakter, däribland sökanden, även fortsättningsvis ska vara föremål för restriktiva åtgärder. Sökanden har justerat sina ursprungliga yrkanden så att talan om ogiltigförklaring utöver beslut 2010/644 även omfattar beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011, bilaga IX till förordning nr 267/2012 och beslut 2012/829. Rådet och kommissionen har endast invänt mot sökandens justeringar vad gäller den sista av dessa rättsakter.

47 Tribunalen erinrar härvid om att när ett beslut eller en förordning som direkt och personligen berör en enskild under förfarandets gång ersätts med en annan rättsakt med samma föremål, ska detta betraktas som en ny omständighet som ger sökanden möjlighet att justera sina yrkanden och grunder. Det skulle nämligen strida mot god rättskipning och processekonomiska krav att tvinga sökanden att väcka en ny talan. Det vore dessutom oskäligt om institutionen i fråga – till bemötande av den kritik mot en rättsakt som framförts i en ansökan som getts in till unionsdomstolen – kunde ändra rättsakten eller byta ut den mot en annan och under förfarandet åberopa denna ändring eller detta byte för att frånta motparten möjligheten att utvidga sina ursprungliga yrkanden och grunder till att avse den senare rättsakten, eller att anföra ytterligare yrkanden och grunder gentemot denna (se, analogt, förstainstansrättens dom av den 23 oktober 2008 i mål T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mot rådet, REG 2008, s. II-3019, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

48 Samma slutsats gör sig gällande för rättsakter där det, i likhet med beslut 2011/783 och genomförandeförordning nr 1245/2011, konstateras att ett beslut eller en förordning även fortsättningsvis direkt och personligen ska omfatta vissa enskilda, efter ett omprövningsförfarande som genomförts i enlighet med vad som uttryckligen föreskrivs i samma beslut eller samma förordning.

49 Sökanden ska därför i förevarande fall anses kunna yrka ogiltigförklaring av beslut 2011/783 och av genomförandeförordning nr 1245/2011, vilka upptar och bibehåller sökanden i förteckningen över personer vars tillgångar ska frysas, såsom tillhörande förordning nr 961/2010, samt bilaga IX till förordning nr 267/2012, i den del som dessa rättsakter rör sökanden (se, för ett liknande resonemang och analogt, domen i det ovan i punkt 47 nämnda målet People's Mojahedin Organization of Iran mot rådet, punkt 47).

50 Beslut 2012/829 ersätter däremot inte någon tidigare rättsakt som direkt och personligen berör sökanden, och det har inte heller antagits till följd av en fullständig omprövning av förteckningarna över personer som är föremål för restriktiva åtgärder. Detta beslut innehåller nämligen bara bestämmelser som berör finansinstitut inom unionen, samt ett tillägg till förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder i bilaga II till beslut 2010/413. Beslutet berör följaktligen sökanden varken direkt eller personligen, och sökanden får – i likhet med vad rådet gjorde gällande under förhandlingen – inte justera sina yrkanden till att även omfatta ogiltigförklaring av detta beslut.

Prövning i sak

51 Genom sitt fjärde yrkande, i den del det kan tas upp till sakprövning (se punkt 32 ovan), har sökanden i huvudsak yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara de rättsakter genom vilka sökanden upptogs och behölls i förteckningarna över personer vars tillgångar ska frysas. Genom sitt andra yrkande, i den del det kan tas upp till sakprövning (se punkterna 32 och 44 ovan), har sökanden dessutom yrkat att

tribunalen ska ogiltigförklara förordning nr 961/2010 och förordning nr 267/2012, i den mån de berör sökanden. Det följer av övervägandena ovan i punkt 35 att sökanden berörs av dessa rättsakter, just eftersom sökanden omnämns i bilaga VIII respektive IX. Mot denna bakgrund konstaterar tribunalen att det andra yrkandet i själva verket sammanfaller med det fjärde.

52 Sökandens femte yrkande avser slutligen ogiltigförklaring av de beslut som påstås finnas i skrivelserna av den 28 oktober 2010 och av den 5 december 2011. Eftersom det är genom dessa två skrivelser som sökanden meddelades om att vederbörande behållits i förteckningen över personer vars tillgångar ska frysas – efter det att beslut 2010/644 respektive förordning nr 961/2010, samt beslut 2011/783 och genomförandeförordning nr 1245/2011 antagits – och eftersom dessa skrivelser således inte har något självständigt beslutsinnehåll, konstaterar tribunalen att det femte yrkandet i själva verket sammanfaller med det fjärde

53 I detta avseende har sökanden åberopat fem grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 215 FEUF och den andra grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten, rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Som tredje grund har sökanden gjort gällande felaktig rättstillämpning och bedömning, som fjärde grund åsidosättande av proportionalitetsprincipen och rätten till egendom, och den femte grunden avser åsidosättande av likabehandlingsprincipen.

54 Rådet och kommissionen har bestritt sökandens grunder. De menar att sökanden, som en del av iranska staten, inte kan åberopa skydd och garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna.

55 Tribunalen kommer först att pröva den andra grunden som avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten, rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Inledningsvis ska tribunalen dock pröva huruvida sökanden kan åberopa skydd och garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna.

Huruvida sökanden kan åberopa skydd och garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna

56 Rådet och kommissionen har gjort gällande att när det gäller unionsrätten kan juridiska personer som är organ som kan hänföras till staten i tredjeländer inte åberopa skydd och garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna. Eftersom sökanden, enligt rådet och kommissionen, är ett organ som kan hänföras till iranska staten, ska denna regel tillämpas på sökanden.

57 Tribunalen påpekar härvid att varken Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 83, 2010, s. 389) eller fördragen innehåller några bestämmelser om att juridiska personer som är organ som kan hänföras till staten inte omfattas av skyddet för de grundläggande rättigheterna. Bestämmelserna i nämnda stadga är tvärtom relevanta avseende sökandens grunder och särskilt artiklarna 17, 41 och 47, med garantier för ”[v]ar och en”, vilket är en formulering som även omfattar juridiska personer som sökanden.

58 Rådet och kommissionen har i detta sammanhang ändå åberopat artikel 34 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen). I nämnda bestämmelse föreskrivs att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna inte kan ta upp en talan som väcks av ett regeringsorgan till sakprövning.

59 Artikel 34 i Europakonventionen är emellertid en processuell bestämmelse som inte är tillämplig på förfaranden vid unionsdomstolen. Enligt Europadomstolens praxis är syftet med denna bestämmelse dessutom att förhindra att en stat som är part i Europakonventionen både är klagande och motpart i ett mål vid Europadomstolen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av

den 13 december 2007 i målet Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran mot Turkiet, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81). Detta resonemang är inte tillämpligt i förevarande fall.

60 Rådet och kommissionen har även gjort gällande att den regel som de har åberopat är motiverad av den omständigheten att en stat står som garant för att de grundläggande rättigheterna iakttas inom dess territorium, men inte själv kan åtnjuta sådana rättigheter.

61 Tribunalen menar dock att även om man anser att denna rättfärdigandegrund även gäller för en helt intern situation, måste det konstateras att den omständigheten att staten är garant för att de grundläggande rättigheterna iakttas inom dess territorium saknar relevans för omfattningen av de rättigheter som de juridiska personer som är organ som kan hänföras till samma stat kan göra gällande i tredjeländer.

62 Av det ovanstående följer att unionsrätten inte innehåller någon regel som hindrar en juridisk person som är ett organ som kan hänföras till staten i ett tredjeland från att åberopa skydd och garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna. Nämnda personer kan således åberopa sådana rättigheter vid unionsdomstolen, om detta är förenligt med deras egenskap av juridiska personer.

63 Rådet och kommissionen har hursomhelst inte anfört några omständigheter som visar att sökanden verkligen är ett organ som kan hänföras till iranska staten, det vill säga en enhet som deltar i utövandet av den offentliga makten eller som styr en offentlig förvaltning under myndigheternas kontroll (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom i det ovan i punkt 59 nämnda målet Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran mot Turkiet, § 79).

64 Rådet har i detta hänseende hävdat att sökanden faktiskt ägs och kontrolleras av iranska staten eller den iranska regeringen, eftersom dess styrelse består av olika medlemmar från den iranska regeringen. Enligt rådet styr sökanden dessutom en offentlig förvaltning under de iranska myndigheternas kontroll eftersom sökanden har till syfte att främja iransk export genom samarbete med utvecklingsländer. Dessutom är banktjänster av väsentlig betydelse för den ekonomiska verksamheten och samhället i allmänhet.

65 Tribunalen gör dock följande bedömning i denna del. Varken det faktum att iranska staten äger majoriteten av sökandens aktier, eller det faktum att de banktjänster som tillhandahålls av sökanden är nödvändiga för att statens ekonomi ska fungera, innebär att denna verksamhet utgör offentlig förvaltning, eller att sökanden deltar i utövandet av den offentliga makten.

66 Med hänsyn till vad som anförts ovan finner tribunalen att sökanden kan åberopa skydd och garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna.

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten, rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd

67 Sökanden har för det första hävdat att vederbörande inte hördes innan sökanden upptogs i bilaga VIII till förordning nr 961/2010. Sökanden har för det andra hävdat att den motivering som lämnats är otillräcklig, och för det tredje att sökanden inte fick tillgång till rådets akt förrän talefristen löpt ut, trots att sökanden ansökt om det tidigare.

68 Särskilt vad gäller motiveringen, har sökanden i huvudsak gjort gällande att sökanden inte kan se på vilken grund vederbörande har upptagits i förteckningarna över personer vars tillgångar ska frysas, att den otillräckliga motiveringen inte har rättats till genom de handlingar som lämnats ut senare, och att den skrivelse av den 5 december 2011 som rådet skickade till sökanden innehöll standardformuleringar.

69 Rådet har med stöd av kommissionen invänt mot dessa argument.

70 Tribunalen ska för det första pröva om rådet åsidosatt motiveringsskyldigheten.

71 Tribunalen vill inledningsvis erinra om att skyldigheten att motivera en rättsakt som går någon emot - vilken föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF och, vilket är av särskild vikt i förevarande fall, i artikel 24.3 i beslut 2010/413, i artikel 15.3 i förordning nr 423/2007, i artikel 36.3 i förordning nr 961/2010 och i artikel 46.3 i förordning nr 267/2012 - syftar till att dels ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om den är välgrundad, eller om den eventuellt är behäftad med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet. Denna motiveringsskyldighet utgör en grundläggande unionsrättslig princip från vilken undantag endast får göras på grund av tvingande skäl. Den berörde ska därför i princip underrättas om skälen för beslutet samtidigt som den berörde underrättas om antagandet av den rättsakt som går vederbörande emot. En bristfällig motivering kan inte rättas till genom att den berörde underrättas om skälen för rättsakten under förfarandet vid unionsdomstolen (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 14 oktober 2009 i mål T-390/08, Bank Melli Iran mot rådet, REG 2009, s. II-3967, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

72 Om inte tvingande skäl hänförliga till unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller internationella förbindelser utgör hinder för att vissa uppgifter lämnas till de berörda, är rådet följaktligen skyldigt att underrätta en enhet som blir till föremål för restriktiva åtgärder om de specifika och konkreta skälen till varför rådet anser att dessa åtgärder måste vidtas. Rådet ska sålunda ange de faktiska och rättsliga omständigheter som utgör den rättsliga grunden för de aktuella åtgärderna samt de överväganden som föranlett rådet att vidta dem (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 71 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

73 Motiveringen ska vidare vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket den har antagits. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området. En rättsakt som går någon emot ska anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att han eller hon har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom eller henne (se domen i det ovan i punkt 71 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

74 För att bedöma huruvida motiveringsskyldigheten iakttagits ska – förutom de skäl som anges i de angripna rättsakterna – hänsyn tas till det förslag till beslut om restriktiva åtgärder som rådet har sänt till sökanden.

75 Det framgår nämligen av detta förslag, i den lydelse som meddelats sökanden, att förslaget presenterats för medlemsstaternas delegationer i samband med planeringen av de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden och att det således ingår i underlaget för dessa åtgärder.

76 Förslaget sändes till sökanden såväl efter det att beslut 2010/644 och förordning nr 961/2010 antagits, som efter det att talan väckts. Det kan således inte anses komplettera motiveringen till beslut 2010/644 och förordning nr 961/2010. Det kan dock beaktas vid bedömningen av huruvida senare rättsakter är lagenliga. Det rör sig härvid om beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011 och förordning nr 267/2012.

77 I de angripna rättsakterna anges ett enda skäl angående sökanden, nämligen att sökanden har tagit över Melli-bankens pågående verksamhet efter införandet av unionens sanktioner mot den senare.

78 I förslaget till beslut om restriktiva åtgärder som sändes den 22 februari 2011 bekräftas motiveringen i de omtvistade rättsakterna.

79 Slutligen anges i skrivelsen till sökanden av den 5 december 2011 endast att rådet efter omprövning beslutade att sökanden skulle fortsätta att omfattas av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2010/413 och förordning nr 961/2010, eftersom det inte fanns några nya omständigheter som motiverade en ändring av rådets inställning. Skälen till att sökanden upptogs i bilagorna till dessa två rättsakter var således fortfarande gällande.

80 Tribunalen konstaterar härvid att det enda skälet som rådet har anfört inte är tillräckligt tydligt, eftersom det inte specificeras vad som avses med att sökanden tagit över bankoperationerna. Det anges inte vilka av Melli-bankens operationer som sökanden skulle ha tagit över, ej heller vilka tredje parter som i slutänden skulle ha dragit nytta av operationerna. I skrivelsen till sökanden av den 5 december 2011 finns inte heller någon ytterligare omständighet som kan motivera att sökanden omfattas av åtgärderna.

81 Vad gäller uttrycket tagit över pågående bankoperationer, angav rådet under förhandlingen, som svar på en fråga från tribunalen, att detta uttryck avsåg det faktum att Melli-bankens verksamhet, som blivit blockerad på grund av restriktiva åtgärder, återupptogs avseende komplexa transaktioner som kunde beröra samtliga av de tjänster en bank tillhandahåller under en längre period, såsom remburser eller finansiering. Tribunalen konstaterar emellertid att dessa upplysningar är lika allmänt hållna som dem i det enda skälet, och de klargör särskilt inte vilken typ av tjänster som sökanden har tillhandahållit. Härvid ska påpekas att remburser eller finansiering endast angavs som exempel och att rådet inte har pekat ut någon konkret transaktion som sökanden ska ha utfört i samband med övertagandet av Melli-bankens operationer.

82 Mot denna bakgrund finner tribunalen att rådet har åsidosatt motiveringsskyldigheten som föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF, i artikel 24.3 i beslut 2010/413, i artikel 15.3 i förordning nr 423/2007, i artikel 36.3 i förordning nr 961/2010 och i artikel 46.3 i förordning nr 267/2012. Rådet har även åsidosatt skyldigheten att meddela sökanden, i egenskap av berörd enhet, vilka omständigheter som läggs vederbörande till last som skäl för att frysa sökandens tillgångar.

83 Härav följer att talan ska bifallas såvitt avser den andra grunden, i den del den avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Detta innebär i sig att de angripna rättsakterna ska ogiltigförklaras i den del de berör sökanden.

84 Av det ovan anförda följer att de rättsakter, genom vilka sökanden upptogs och bibehölls i förteckningarna över personer vars tillgångar ska frysas, ska ogiltigförklaras. Det saknas därvid anledning att pröva de övriga argument och grunder som sökanden anfört till stöd för det fjärde och det femte yrkandet.

85 Eftersom upptagandet av sökanden i förteckningarna i bilagorna till de angripna rättsakterna har ogiltigförklarats, berörs sökanden inte längre av beslut 2010/413. Följaktligen saknas anledning att döma i saken beträffande sökandens första yrkande (se ovan punkt 29) och rådets invändning avseende detta yrkande.

Rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen

86 Vad gäller rättsverkningarna i tiden av förevarande dom om ogiltigförklaring av de rättsakter genom vilka sökanden har upptagits och bibehållits i förteckningarna över personer vars tillgångar ska frysas, påpekar tribunalen följande. Bilaga VIII till förordning nr 961/2010, särskilt i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 1245/2011, har inte längre några rättsverkningar sedan sistnämnda förordning upphävts genom förordning nr 267/2012. Ogiltigförklaringen av att sökanden upptagits i bilaga VIII till förordning nr 961/2010, särskilt i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 1245/2011, i den del den berör sökanden, berör således endast rättsverkningarna av detta upptagande gentemot sökanden, under tiden mellan dess ikraftträdande och dess upphävande.

87 Vad gäller bilaga IX till förordning nr 267/2012 erinrar tribunalen vidare om att det i artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol föreskrivs att ett avgörande av tribunalen varigenom en förordning förklaras ogiltig, med avvikelse från artikel 280 FEUF, ska gälla först efter utgången av den överklagandetid som anges i artikel 56 första stycket i stadgan eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, efter det att överklagandet har ogillats. Rådet förfogar således över en period om två månader, förlängd med tio dagar med hänsyn till avstånd, räknad från delgivningen av förevarande dom, för att rätta till det åsidosättande som konstaterats, i förekommande fall genom att vidta nya restriktiva åtgärder gentemot sökanden.

88 Risken för att effektiviteten av de restriktiva åtgärder som införts genom förordning nr 267/2012 allvarligt och oåterkalleligt skulle kunna påverkas, framstår i förevarande fall inte som tillräckligt hög för att det, med hänsyn till den betydande inverkan som dessa åtgärder har på sökandens fri- och rättigheter, ska vara motiverat att låta verkningarna av den angripna förordningen bestå under en längre tidsperiod än den som föreskrivs i artikel 60 andra stycket i domstolens stadga (se, analogt, tribunalens dom av den 16 september 2011 i mål T-316/11, Kadio Morokro mot rådet, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 38).

89 Vad slutligen gäller rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av att sökanden upptagits i bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644 och beslut 2011/783, erinrar tribunalen om att den enligt artikel 264 andra stycket FEUF, om den anser det nödvändigt, får ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad rättsakt som ska betraktas som bestående.

90 I förevarande fall kan den omständigheten att ogiltigförklaringen av att sökanden upptagits i bilaga IX till förordning nr 267/2012 får rättsverkningar ett annat datum än ogiltigförklaringen av att sökanden upptagits i bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644 och beslut 2011/783, allvarligt påverka rättssäkerheten, eftersom dessa rättsakter föreskriver identiska restriktiva åtgärder mot sökanden. Rättsverkningarna av bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644 och beslut 2011/783, ska därför bestå gentemot sökanden fram till dess att ogiltigförklaringen av att sökanden upptagits i bilaga IX till förordning nr 267/2012 får rättsverkningar (se, analogt, domen i det ovan i punkt 88 nämnda målet Kadio Morokro mot rådet, punkt 39).

Rättegångskostnader

91 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.6 i rättegångsreglerna ska tribunalen i mål där det inte finns anledning att döma i saken besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt. I förevarande mål har sökanden yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet i huvudsak har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

92 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) I den del Bank Refah Kargaran berörs, ogiltigförklaras

— bilaga II till rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp, i dess lydelse enligt rådets beslut 2010/644/Gusp av den 25 oktober 2010 och rådets beslut 2011/783/Gusp av den 1 december 2011,

— beslut 2010/644,

— bilaga VIII till rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007, i dess lydelse enligt rådets genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011 av den 1 december 2011 om genomförande av förordning nr 961/2010,

— beslut 2011/783,

— genomförandeförordning nr 1245/2011, och

— bilaga IX till rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning nr 961/2010.

2) Rättsverkningarna av bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644 och beslut 2011/783, ska bestå gentemot Bank Refah Kargaran fram till dess att ogiltigförklaringen av bilaga IX till förordning nr 267/2012, i den del den berör Bank Refah Kargaran, får rättsverkningar.

3) Det saknas anledning att döma i saken beträffande yrkandet om fastställelse av att beslut 2010/413 inte är tillämpligt på Bank Refah Kargaran.

4) Talan ogillas i övrigt.

5) Europeiska unionens råd ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta Bank Refah Kargarans rättegångskostnader.

6) Europeiska kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader.

Pelikánová Jürimäe van der Woude

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 september 2013.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 2

Förfarandet och parternas yrkanden 3

Rättslig bedömning 5

Upptagande till sakprövning 5

Huruvida yrkandet om ogiltigförklaring av framtida rättsakter kan tas upp till sakprövning 5

Huruvida sökandens andra och tredje yrkande kan tas upp till sakprövning 5

Sökandens justering av yrkandena 7

Prövning i sak 7

Huruvida sökanden kan åberopa skydd och garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna 8

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten, rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd 9

Rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen 12

Rättegångskostnader 12